CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
27 MAYO 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:52PM

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA –SUNAT.

El Congresista de la República que suscribe, **WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la Republica
Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE INCORPORA AL REGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728, "LEY DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETIVIDAD LABORAL", A LOS TRABAJADORES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA –SUNAT.

Artículo 1. Objetivo y alcance de la ley.

El objeto de la presente ley es incorporar a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria Superintendencia Nacional de Administración Tributaria –SUNAT–, en los alcances de la Ley N.° 30647 donde se precisa que el régimen laboral aplicable al personal de las entidades públicas comprendidas es la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo N° 728, TUO Decreto

Supremo N° 003-97-TR, modificatorias y conexas; y no se le aplican la Ley de Servicio Civil, ni el D.Leg.1025 ni el D. Leg.1062, salvo en cuanto resulten más favorables a su personal, de manera gradual y progresiva de acuerdo al orden de prelación del tiempo de servicio en el plazo de cuatro años.

Artículo 2. Régimen laboral de los servidores de SUNAT.

Modifíquese el Artículo Único de la ley 30647, en los siguientes términos:

> ***Artículo Único***. *Régimen laboral del Congreso de la República, del Banco Central de Reserva del Perú,* ***de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria*** *y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.*
>
> *1.1. Precísase que el Congreso de la República, el Banco Central de Reserva del Perú,* ***la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria*** *y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, como organismos autónomos y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de Recursos Humanos del Servicio Civil.*
>
> *(...)*

Artículo 3. Escala remunerativa.

Se autoriza al ministro de Economía y Finanzas a efectuar una actualización salarial aplicable al personal de la **Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria** mediante una nueva escala remunerativa que **se financiará** con los Recursos Directamente Recaudados a que hace referencia el artículo 13 de la ley 29816. Será inaplicable cualquier restricción o limitación a la autonomía institucional en cuanto a la disposición presupuestal en materia de ingresos de personal durante las etapas de programación y ejecución en cada ejercicio presupuestal.

Artículo 4. Precisión respecto de las disposiciones de la Ley 29816.

Ninguna restricción normativa, menoscaba ni afecta la disposición de los recursos descritos en el Artículo 13 de la Ley 29816, a efectos que sus

saldos de balance se incorporen en el presupuesto del siguiente ejercicio presupuestal, en ejercicio de la autonomía institucional prevista en su ley de fortalecimiento.

Artículo 5. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, sin afectar los recursos del tesoro público ni afectar el gasto en inversión o la prestación del servicio al público usuario, de ser necesario que autorizado de realizar las modificaciones presupuestales a nivel programático institucional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Implementación.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, en un plazo de 30 días de publicada la presente ley, registre de oficio en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2025 11:42:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CERRON ROJAS Waldemar Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2025 11:38:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2025 14:50:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2025 17:48:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2025 11:46:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2025 11:46:39-0500

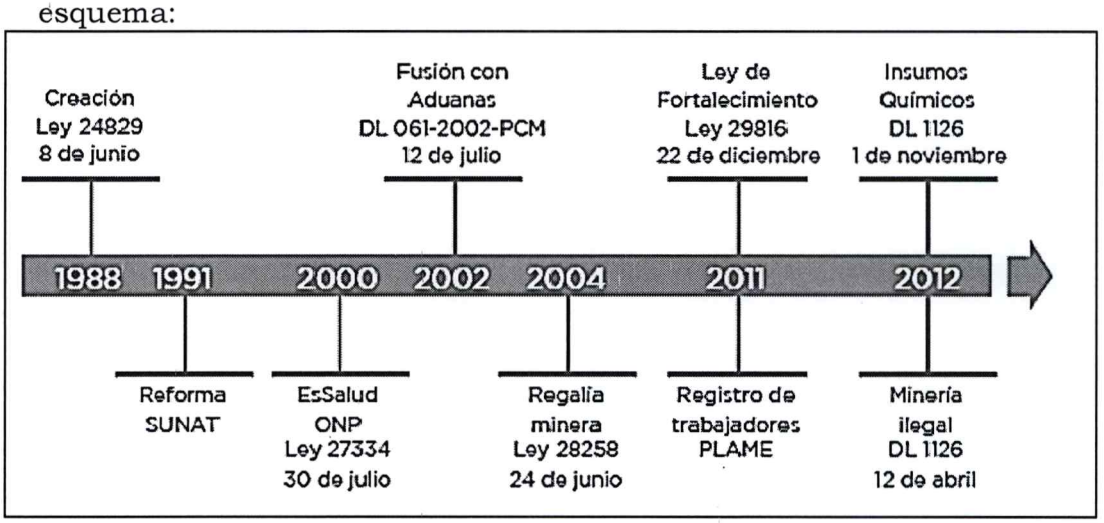
FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZA CASTILLO Américo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/05/2025 11:04:10-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

➢ ANTECEDENTES:

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, creada en junio del año 1988, desde entonces y hasta la actualidad, así como se ha venido modificando, mediante reformas en su fortalecimiento institucional, dejándose de lado respecto al capital humano o la fuerza de producción de la entidad, conforme se presenta en el siguiente esquema:



Que, mediante Decreto Legislativo N.° 639, se implementó la reforma estructural del servicio, empero dejando de lado a los trabajadores respecto de su bienestar. Luego por Decreto Supremo 061-2002-PCM, se dispuso la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) por la Superintendencia Nacional de Tributos Internos (SUNAT), constituyéndose solo en la SUNAT.

En tal sentido la presente iniciativa legislativa, busca que se excluya a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) del ámbito de aplicación de la Ley 30057. Esto implica que los servidores de SUNAT no estarán sujetos a las disposiciones que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil. Esta exclusión se sustenta en los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional (TC), que identifican excepciones al régimen cuando se trata de servicios que requieren altos estándares de profesionalización y especialización técnica; ello se fundamenta, entre

otros aspectos, en la Ley de Fortalecimiento N° 29816, cuyo objetivo es robustecer el Servicio. En consonancia con el marco legal y constitucional vigente, se plantea que la gestión de los recursos humanos de la SUNAT sea competencia exclusiva de la propia institución. Esta autonomía permitiría a la SUNAT aprobar aspectos clave como la planificación, organización interna, la gestión del empleo y disciplinario, rendimiento, capacitación y relaciones laborales.

La Superintendencia Nacional de Aduanas y la Administración Tributaria (SUNAT), se caracteriza por poseer personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y una autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa[1] . Asimismo, el desarrollo de su personal sigue criterios meritocráticos, regulados por un sistema de carrera laboral específico.

- **LA PERTENENCIA DE EXCLUIR A LA SUNAT DEL RÉGIMEN DEL SERVICIO CIVIL BAJO EL CRITERIOS DE EXCEPCIÓN.**

En el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Servicio Civil[2]

El Tribunal Constitucional[3], en sus sendas sentencias concerniente como son los Expedientes 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC, en el caso de la Ley del Servicio Civil del 26 de abril de 2016, el Tribunal emitió una sentencia frente a la demanda de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley N° 30057. A continuación, se exponen los fundamentos relevantes sobre la ausencia de justificación válida, base objetiva o inexistente naturaleza especial o particularidad en el servicio civil que respalde la exclusión de SUNAT del Régimen de Servicio Civil:

1. **Ámbito Constitucional del Régimen de Servicio Civil.** El Tribunal reafirma que el régimen del Servicio Civil es único y exclusivo, aplicándose a todos los servidores de las entidades públicas. Sin embargo, el legislador tiene un margen de apreciación para establecer excepciones basadas en la especial naturaleza o particularidad del servicio prestado, siempre que esto se justifique conforme al principio de razonabilidad y sin caer en arbitrariedades.

2. **Excepciones Constitucionalmente Admitidas.** Se reconocen excepciones legítimas, como las establecidas en la Ley Marco del Empleo Público (Ley N° 28175) y el Decreto Legislativo N° 1023,

[1] Ley de creación N° 24829 y su Ley de Fortalecimiento N°29816.
[2] Fundamentos 61 a70
[3] Negrillas, subrayados, énfasis son añadidos.

que regulan las carreras especiales como la de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, el Servicio Diplomático, la Carrera Judicial y la del Ministerio Público. Estas excepciones están sujetas a regulación específica y cuentan con un fundamento en la naturaleza singular de sus funciones.

3. **Fundamentos para Exclusiones en la Ley N° 30057**. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057 prevé exclusiones para trabajadores de empresas del Estado y servidores sujetos a regímenes especiales, como el Servicio Diplomático, los profesionales de la salud, los docentes de la carrera magisterial, entre otros. Estas exclusiones deben estar razonablemente justificadas en la **naturaleza o particularidad** del servicio.

4. **Caso SUNAT y otras Entidades.** Respecto de entidades como la SUNAT, el Banco Central de Reserva, la Contraloría General de la República, entre otras, el Tribunal observó que sus funciones no presentan una especial naturaleza o particularidad que justifique su exclusión del régimen del Servicio Civil. En consecuencia, cualquier exclusión sin base objetiva resulta arbitraria e irrazonable, contraviniendo los principios de la Constitución.

5. **Conclusión del Tribunal**. El Tribunal concluye que la Ley N° 30057, al establecer un régimen único para los servidores públicos, solo puede justificar exclusiones mediante criterios razonables y objetivos. Las funciones generales de las entidades impugnadas no cumplen con los estándares de especialidad o particularidad requeridos para recibir un tratamiento diferenciado, por lo que señaló que las exclusiones carezcan de sustento constitucional.

Posicionamiento frente al Tribunal Constitucional

El TC ha rechazado la exclusión de ciertas entidades del ámbito de la Ley 30057, argumentando la falta de justificación suficiente sobre la naturaleza y particularidad de sus funciones. Sin embargo, SUNAT desempeña funciones[4] y actividades de relevancia única y carácter especializado, tales como:

- **Gestión Tributaria:** Administración de la recaudación de tributos nacionales, así como de conceptos tributarios y no tributarios asignados por ley o convenios interinstitucionales. Esta labor garantiza recursos esenciales para la solvencia fiscal y la estabilidad macroeconómica del Estado.
- **Cumplimiento Normativo y Lucha contra Delitos:** Aseguramiento del cumplimiento de la legislación tributaria y aduanera, y combate de delitos en estas áreas, preservando los recursos del país.

[4] Resolución de Superintendencia N.° 000159-2024/SUNAT que aprueba el texto integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT de fecha 02.08.2024.

Otras Funciones Específicas

- ✓ Implementación de controles aduaneros en el territorio nacional, fiscalización del comercio internacional de mercancías y medios de transporte, facilitación del comercio exterior y cumplimiento de tratados internacionales.
- ✓ Combate de la minería ilegal y el narcotráfico mediante inspecciones y fiscalización de insumos químicos, productos, maquinaria y equipos relacionados.

Prestación de servicios que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras de los administrados, y atención a la ciudadanía en el marco de su competencia.

Resolución complementaria y su relevancia

En el Expediente N.° 00029-2018-PI/TC, del 20 de agosto de 2020, el Tribunal reiteró en su fundamento 40 que, aunque la Ley del Servicio Civil favorece la uniformidad del régimen laboral, el legislador, dentro de sus competencias y lo constitucionalmente permitido, puede establecer distinciones. Estas deben basarse en la particularidad o naturaleza especial de las funciones desempeñadas.

La Ley N.° 30647, publicada el 17 de agosto de 2017, es un ejemplo relevante de este criterio. Dispuso que los trabajadores del Congreso de la República, Banco Central de Reserva del Perú (BCR) y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) quienes se rigen por el régimen laboral 728 de la actividad privada, y su exclusión del régimen del Servicio Civil ha sido ratificada mediante dicha ley. La decisión se sustentó en la especial naturaleza y particularidad de las funciones desempeñadas por estas instituciones, delegando a cada una la gestión de sus recursos humanos.

Caso SUNAT y la necesidad de ajustes normativos

Ningún extremo de las demandas de inconstitucionalidad que motivaron el pronunciamiento del TC[5] en análisis solicitó incluir nuevamente a la SUNAT como los organismos citados en el párrafo anterior al régimen del Servicio Civil o la inconstitucionalidad de su exclusión. Por lo demás, la Procuraduría del Congreso no fundamentó adecuadamente su defensa contra la demanda de inconstitucionalidad, dejando de resaltar aspectos clave como la naturaleza especial de los servicios de recaudación tributaria y aduanera que presta la SUNAT.

La función principal de la SUNAT, que es la recaudación de ingresos públicos, requiere de una capacitación *continua* y *especializada*,

[5] Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaído en los Expedientes 0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC, Caso Ley del Servicio Civil, del 26 de abril de 2016,

gestionada internamente por el Instituto Aduanero y Tributario y validada por organismos internacionales como la OMA y la OMC[6]. Esto refuerza la necesidad de mantener su régimen laboral separado, a fin de prevenir impactos negativos irreversibles en la recaudación pública.

Se plantea, por ello, la importancia de incorporar una modificación a la Ley N.° 30647, que ya excluyó del régimen del Servicio Civil a entidades como el BCR, SBS y AFP, y al propio Congreso de la República. Dicha modificación debería incluir también a la SUNAT, fundamentándose en la naturaleza especializada y particular de sus funciones.

La Relevancia de una Administración Tributaria y Aduanera Sólida y Transparente

La apremiante necesidad de reconocer a los trabajadores de la Administración Tributaria y Aduanera eficiente, transparente y robusta es ampliamente reconocida. Los sistemas fiscales suelen ser la principal fuente de financiamiento estatal, asegurando el adecuado servicio público en tal sentido, el sistema tributario y aduanero tiene como objetivo principal la recaudación, fiscalización de los tributos del Gobierno Nacional, así como también otros conceptos tributarios y no tributarios asignados por ley o convenios. Esto no solo garantiza solvencia fiscal y estabilidad macroeconómica, sino que también contribuye a la lucha contra los delitos tributarios y aduaneros.

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), es la entidad autónoma encomendada de recaudar y fiscalizar en el sistema tributario y aduanero, estableciéndose como un organismo especializado y técnico adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. Conforme al artículo 3° de la Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT. Para alcanzar los fines de esta institución, es esencial contar con funcionarios capacitados y altamente especializados.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomendó que hay una necesidad de Fortalecer a la SUNAT.

En lo que se destaca lo siguiente: recomienda las mejoras en la estructura tributaria, con un sólido marco macroeconómico con política fiscal y monetaria claras, ello siendo necesario un sistema tributario más efectivo para atenuar cerrando las brechas socioeconómicas existentes. en recaudaciones fiscal del 18% del PBI es bajo comparado con los otros países de la OCDE y de América Latina

[6] Organización Mundial de Aduanas y Organización Mundial del Comercio.

(34% y 21% del PBI, respectivamente)[7].

Esta declaración subraya que un sistema tributario más eficiente es vital para reducir desigualdades, fomentar el emprendimiento y promover el desarrollo sostenible. Por lo tanto, fortalecer al personal de la SUNAT dotándolo de las herramientas necesarias para ejercer sus funciones de manera efectiva es un elemento clave para mejorar el sistema tributario y aduanero en el Perú.

Pretende contribuir con la Regular la Carrera Público del Personal de la SUNAT

El presente proyecto de ley busca establecer una especialización del personal al servicio del Estado, cono ente recaudador tributario y aduanero, con ello se reconoce la naturaleza particular de su labor. Esta propuesta garantiza los principios de mérito y capacidad, promoviendo la especialización y la eficiencia en el desempeño de sus funciones[8].

Según (CEPAL), en ciertos países, las administraciones tributarias han alcanzado un alto grado de profesionalización desde hace varias décadas. En otros, se han logrado importantes avances en la modernización de instituciones públicas, impulsados, en gran medida, por la cooperación internacional y bilateral. Países como Bolivia, Guatemala y Perú han desarrollado administraciones tributarias modernas; sin embargo, la CEPAL advirtió que, en el caso de Bolivia, los cambios recientes en las políticas de recursos humanos han generado incertidumbre sobre la sostenibilidad de estos logros. En contraste, países como Paraguay, Uruguay y la mayoría de los países centroamericanos apenas han iniciado procesos de profesionalización tras largos periodos sin reformas significativas.

Este progreso de los Países vecinos o de la región como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Argentina, Bolivia y México han logrado avances sustanciales al establecer estructuras organizativas centralizadas, gestionadas por funcionarios altamente capacitados y con un elevado grado de profesionalismo, manteniéndose al margen de las influencias políticas[9].

---

[7] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO – OCDE. "Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1. Evaluación inicial. Mensajes principales", 2015, p. 6.

[8] Son varios los autores que coinciden en señalar que la única forma de lograr un servicio público eficiente es mediante la instauración y consolidación de carreras administrativas dentro del Estado. Al respecto, véase: DÍAZ, Kenny. "La necesidad de una carrera administrativa en el Perú". En: *Polemos. Portal Jurídico Interdisciplinario de la Asociación Derecho y Sociedad*. Consulta realizada el 11 de enero de 2018. Disponible en: http://polemos.pe/la-necesidad-una-carrera-administrativa-per/

[9] COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. *Tributación en América Latina. En búsqueda de una nueva agenda de reformas*, Santiago de Chile: CEPAL, 2006, p. 135.

En América Latina, las administraciones de Aduanas y Tributos Internos (TI) han sido objeto de procesos de integración en diversos países, logrando distintos grados de consolidación. Entre los países que han integrado estas dos funciones se encuentran Argentina, México, Guatemala, Colombia, Brasil (donde el proceso se inició en 1968), Perú y Venezuela, destacándose que esta tendencia es más común en las economías más grandes de la región. Por otro lado, en países como Panamá, Chile, Cuba, Uruguay, Bolivia y República Dominicana, estas áreas permanecen separadas.

Ecuador constituye un caso particular, ya que intentó llevar a cabo un proceso de integración que resultó fallido, limitándose únicamente a los niveles de alta dirección. En Honduras, luego de la crisis de 2015 y tras un considerable esfuerzo para fusionar ambas funciones, el proceso fue revertido. Sin embargo, este país implementó un sistema robusto de coordinación mediante el uso compartido de sistemas de información y un modelo integrado de análisis de riesgo.

La integración de las administraciones responsables de gestionar tributos internos y los asociados al comercio exterior fue una tendencia marcada durante la década de 1990 y principios del siglo XXI. No obstante, este movimiento ha perdido ímpetu en los últimos años. Una de las decisiones que influyó significativamente en este cambio fue la adoptada por Canadá a finales de 2003. En este país, se revirtió la integración previamente llevada a cabo, estableciendo dos entidades diferenciadas: la Canada Revenue Agency (CRA) y la Canada Border Services Agency (CBSA). Esta decisión buscó priorizar aspectos de seguridad y control fronterizo, especialmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, alineándose con el enfoque de Estados Unidos en la protección de sus fronteras.

A nivel global, los datos recopilados en la base de datos ISORA[10] revelan que, de 135 países analizados, solo 49 (aproximadamente el 36%) han integrado las funciones de TI y Aduanas. Curiosamente, este porcentaje coincide con el promedio registrado en América del sur.

Es evidente que los países de la región con sistemas tributarios que sobresalen por su alto grado de profesionalización e independencia han implementado modelos integrados de carrera pública especializados.

[10] ISORA, International Survey on Revenue Administration (ISORA) o Encuesta Internacional sobre Administración Tributaria (ISORA) es el producto de una colaboración entre el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), el Departamento de Asuntos Fiscales (FAD) del FMI, la Organización Intraeuropea de Administraciones Tributarias (IOTA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Desde la creación, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), fue otorgado su autonomía como ente autónomo adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que es un brazo fundamental de recaudación y fiscalización del Estado, bajo los lineamientos de una política tributaria y aduanera. No obstante, este organismo cuenta con su autonomía e independencia a efectos de garantizar que las decisiones y actos que afecten a los contribuyentes, usuarios y operadores del comercio exterior, así como a la ciudadanía en general, se adopten estrictamente bajo criterios técnicos.

La independencia técnica es reconocida por especialistas como una característica fundamental de toda administración tributaria y aduanera. Esto asegura que las decisiones de la SUNAT se encuentren alineado con una política tributaria acorde a los usuarios del comercio nacional en todo el territorio patrio.

Ampliación de Funciones: Recaudación de Aportes Laborales

Entre los años 1998 y 2000, debido a la excelencia de su servicio recaudatorio, se asignaron a la SUNAT nuevas funciones, como la administración de:

- los aportes a la ONP y
- la contribución a ESSALUD.

En el año 2000, mediante la Ley N.° 27334, Mediante la Ley N.° 27334, se ampliaron sus funciones para incluir la administración de:

- las aportaciones a ESSALUD y a la ONP,
- Otros

Control de Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados

En 2012, mediante los Decretos Legislativos N.° 1103 y N.° 1107, se asignaron a la SUNAT funciones de control y fiscalización sobre insumos químicos, maquinarias, productos mineros y bienes relacionados con la actividad minera, asegurando su correcta distribución en el ámbito aduanero y nacional.

El Régimen Laboral de acuerdo con el artículo 14 de la Ley N° 29816, el personal de la SUNAT, debería regirse bajo el régimen laboral 728 de la actividad privada, salvo excepciones relacionadas con trabajadores reincorporados por la Ley N° 27803, quienes mantienen el régimen laboral de origen regulado por el Decreto Legislativo N.° 276. Esta disposición se alinea con el Decreto Legislativo N° 673, que establece

la aplicación del régimen de la actividad privada al personal de la SUNAT.

En la recaudación fiscal, en 2011 se promulgó la Ley N° 29816, conocida como Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, para ampliar la base tributaria y asegurar un crecimiento sostenido. Entre las principales medidas introducidas por esta norma, destacan:

a. Estabilidad del Superintendente Nacional por un periodo de cinco años.
b. Eliminación de restricciones presupuestales para garantizar la sostenibilidad de políticas fiscales a largo plazo.
c. Facultades de gestión por resultados, permitiendo implementar modelos de compensaciones y beneficios asociados a logros específicos.

Capacitación y Especialización del Capital Humano

Los trabajadores de la SUNAT son especialistas altamente capacitados, con competencias que cumplen los estándares establecidos en la Ley del Servicio Civil. La formación y mejora continua de su capital humano son esenciales para afrontar la complejidad y dinamismo de sus funciones a nivel internacional.
Esta capacitación se lleva a cabo en el Instituto Aduanero y Tributario, que es el principal instrumento de formación de la SUNAT. A través de cursos específicos, sus trabajadores adquieren habilidades en regulación, supervisión y desarrollo de herramientas tecnológicas para:

- Mitigar riesgos de evasión tributaria.
- Detectar incrementos patrimoniales no regulares.
- Mejorar la eficiencia en el comercio exterior.

La experiencia y especialización del personal son pilares fundamentales para garantizar el cumplimiento de sus objetivos, asegurando la recaudación efectiva de ingresos tributarios y la facilitación del comercio exterior.

Siendo que, en los años 80, la Dirección General de Contribuciones, órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) encargado de la administración de los impuestos internos, era considerada como una de las áreas más deficientes del sector público peruano. Para enfrentar esta problemática.
Sin embargo, los cambios normativos no se implementaron de manera efectiva. La administración tributaria continuó operando de la misma forma, compartiendo instalaciones físicas con el MEF, cuyos recursos seguían siendo gestionados por la Oficina General de Administración

del ministerio. Además, no se llevó a cabo la evaluación del personal, lo que limitó el impacto de las reformas.

Limitaciones Iniciales y Contexto Económico

Aunque la norma otorgó recursos propios a la SUNAT, las restricciones presupuestarias ralentizaron su gestión, permitiendo que solo se utilizara un tercio de los recursos asignados. Asimismo, la entidad no logró autonomía para diseñar y aplicar una política salarial diferenciada[11].
En el contexto de la recesión e hiperinflación de los últimos años del gobierno de Alan García, la recaudación tributaria cayó drásticamente, alcanzando apenas el 4.9% del PBI en el primer semestre de 1990.

Medidas del Nuevo Gobierno en 1990

En julio de 1990, el nuevo gobierno estableció como prioridad elevar la recaudación tributaria para reducir el déficit público y garantizar el éxito del programa de estabilización económica. Aunque se buscó mantener a la SUNAT bajo influencia directa del Ejecutivo, en detrimento del manejo del MEF, no se implementaron reformas significativas al sistema tributario.
En el segundo semestre del año 1990, se tuvo una recaudación en aumentó al 8.6% del PBI, un avance considerado insuficiente. Para el equipo del MEF y la misión del FMI, que negociaban la reinserción del Perú en los mercados financieros internacionales, era crucial recuperar rápidamente la recaudación a su nivel histórico del 15% del PBI. Esto era indispensable para reducir el déficit público y viabilizar las reformas económicas. Sin embargo, la falta de una propuesta técnica sólida y de un equipo cohesionado obstaculizó la mejora de la administración tributaria[12].

Simplificación del Sistema Tributario

Estela propuso una simplificación radical del sistema tributario, que en ese momento incluía alrededor de 15 impuestos y tasas, además de un extenso y complicado conjunto de exoneraciones.

Reforma de la Administración Tributaria

La reforma interna de la SUNAT se centró en los siguientes aspectos: a. Renovar el personal para combatir la corrupción y la ineficiencia. b.

[11] Fuentes Acurio, Sandro y otros. 1995. "La reforma del sistema y la administración tributaria peruana", en: *Reforma de la Administración Tributaria en América Latina.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

[12] En términos del modelo explicativo desarrollado por Kingdon (1995), la corriente de problemas y la corriente política habían coincidido, generando conciencia respecto a la necesidad de enfrentar un problema y un contexto político propicio para hacerla. Faltaba, sin embargo, un enganche con la corriente de políticas, es decir, con el proceso de elaboración y proposición de alternativas de solución y creíbles.

Utilizar de manera directa y autónoma los recursos propios de la SUNAT (2% de la recaudación). c. Establecer una escala salarial competitiva para atraer profesionales calificados. d. Garantizar la autonomía operativa respecto al MEF, tanto en infraestructura como en tecnología, mediante la implementación de una base informática propia.

Autonomía y Gestión Eficaz

El plan combinó la simplificación del sistema tributario con una reforma institucional profunda, orientada a obtener resultados concretos e inmediatos. Sin embargo, la rigidez y lentitud de la administración pública representaban un obstáculo significativo. Para superarlo, se creó un régimen de excepción que permitió a la SUNAT operar fuera de los sistemas administrativos tradicionales, ampliando su capacidad de gestión en recursos humanos, financieros y materiales [13].

Aprobación Legislativa y Cambios Institucionales

La implementación de estas reformas requería la aprobación del Congreso, un desafío complejo debido a la falta de mayoría gubernamental y las tensiones políticas. Sorprendentemente, el Congreso mostró interés en las propuestas de Estela y otorgó las facultades legislativas necesarias para reformar el sistema y la administración tributaria [14].
Esto permitió:

- Una racionalización severa del personal.
- Cambios en la estructura organizativa.
- La adquisición de un edificio propio.
- La aplicación de nuevos mecanismos de fiscalización.

Introducción del Régimen Laboral del Sector Privado

La adopción del régimen laboral del sector privado permitió a la SUNAT ofrecer una escala salarial significativamente superior a la de otras entidades públicas[15], lo que facilitó la contratación de nuevos profesionales altamente calificados. Estos profesionales recibieron capacitación especializada, mientras la SUNAT se trasladaba a un edificio propio y desarrollaba un sistema informático independiente del MEF.
Además, la SUNAT fue autorizada a aplicar sistemas administrativos

[13] La excepción de determinadas entidades de los marcos regulatorios propios de la administración pública había sido un recurso utilizado anteriormente por otros gobiernos, mediante la creación de proyectos especiales e instituciones descentralizadas dentro de los sectores del Poder Ejecutivo. El gobierno de Fujimori fue, sin embargo, el que ha hecho un uso más sistemático y frecuente de este tipo de mecanismos.

[14] Ley 25289 (marzo 1991).

[15] D.Leg. 673 (setiembre de 1991).

utilizados por empresas del Estado, supervisados por la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE), lo que le otorgó la flexibilidad necesaria para gestionar sus recursos financieros y adquisiciones.

LINEA DE CARRERA Y PROGRESIÓN LABORAL

Resolución de Superintendencia N.° 342-2015/SUNAT

Mediante esta resolución, se aprobó la versión vigente de la **Política de Carrera Laboral (PCL)** de la SUNAT. con transparencia, probidad, mérito, imparcialidad, equidad, legalidad y sostenibilidad.

El funcionamiento de la Política de Carrera Laboral considera el número de plazas presupuestadas y aprobadas en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) respectivo, bajo el marco normativo vigente como gestión, políticas, procedimientos y normativa que ofrece oportunamente para el desarrollo laboral a los trabajadores de la SUNAT. Su principal objetivo es permitir que los trabajadores planifiquen y accedan, de manera progresiva, a mayores oportunidades de desarrollo laboral, basándose en su formación, conocimientos y aportes de valor.

La PCL aplica a los trabajadores bajo los regímenes laborales del Decreto Legislativo N.° 276 y del Decreto Legislativo N.° 728, que cuentan con contratos a plazo indeterminado.

EN EL PERU SE BUSCA FORTALECER EL RÉGIMEN LABORAL DEL PERSONAL DE SUNAT

La Sunat debe ratificar que **sus trabajadores se rigen por el régimen de carrera laboral de la actividad privada y no están comprendidos en el régimen del Servicio Civil**. Ello habida cuenta que la entidad se encuentra en los supuestos de **EXCEPCIÓN** señalados por el propio Tribunal Constitucional[16], en la medida que su **servicio exige un ALTO ESTÁNDAR DE ESPECIALIZACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL a su personal para que se** cumpla cabalmente su función institucional. Y además ella ya cuenta con una norma administrativa[17] o política de carrera laboral aprobada por R.Sup. N.° 342 - 2015/SUNAT la cual estuvo suspendida hasta el 31 de diciembre del año pasado.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN PERÚ

[16] Pleno Jurisdiccional recaído en los Exps.0025-2013-PI/TC; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-PI/TC.
[17] Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Administración Y Finanzas N.° 000181-2023-SUNAT/800000 amplía plazo de la etapa de adecuación del sistema de carrera laboral.

El Tribunal Constitucional reconoce que ciertos servidores pueden ser excluidos del régimen general de la Ley del Servicio Civil debido a la especial naturaleza de los servicios que prestan. Estas exclusiones están reguladas desde la Ley N.° 28175, que contempla que ciertos trabajadores se rijan por leyes específicas debido a la particularidad de sus funciones.

En el caso de la SUNAT, se prioriza la captación y retención de profesionales altamente calificados, a quienes se capacita constantemente para adaptarse a los estándares internacionales. Este enfoque es crucial para mantener la eficiencia en las tareas del servicio.

Implementar los lineamientos de la Ley SERVIR en la SUNAT podría ser contraproducente, ya que incluiría el reemplazo de especialistas capacitados por profesionales ajenos a la materia, afectando la línea de carrera y la eficacia de la institución. Por ello, la especialización y la formación continua son esenciales para garantizar el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Justificación para la Exclusión de la SUNAT del Régimen de la Ley Servir

Es importante señalar que el Tribunal Constitucional no realizó un análisis detallado y fundamentado sobre las razones para excluir a la SUNAT del régimen establecido por la Ley del Servicio Civil (Ley Servir). Tampoco consideró los elementos definidos en la Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, que confirman su autonomía como componente esencial de su funcionamiento.
La Ley del Servicio Civil introduce un modelo meritocrático en las instituciones públicas tradicionales, lo cual representa un avance en la reforma del Estado. Sin embargo, en el caso de la SUNAT, los principios de carrera, progresión y meritocracia ya se han aplicado durante las tres últimas décadas, con resultados positivos. Esto se debe a que su personal, altamente especializado, es seleccionado mediante procesos competitivos y está sujeto a una capacitación continua y rigurosa.

La flexibilidad en la gestión de recursos humanos es crucial para que la SUNAT pueda atender las demandas y competencias inherentes a su función. Cambiar su régimen laboral actual, que ha demostrado ser adecuado para sus actividades, y sustituirlo por las disposiciones de la Ley Servir tendría graves consecuencias para el país. Esta ley no toma en cuenta la naturaleza jurídica de la SUNAT con el régimen laboral vigente. Esto generaría desincentivos entre su personal, lo que podría derivar en la pérdida de profesionales altamente calificados, capacitados y experimentados.
Tal escenario pondría en riesgo la eficiencia en la recaudación y administración de tributos, con un impacto significativo en los

ingresos del Estado.

El Rol del Personal Especializado y las Limitaciones de la Ley Servir

Un elemento fundamental en el cumplimiento de las funciones de la SUNAT es la presencia de profesionales altamente especializados, tanto en áreas operativas como de apoyo, que garantizan la continuidad de las operaciones. Este perfil profesional no se alinea con la definición de servidor civil que la Ley Servir aplica a los trabajadores de ministerios, municipalidades y gobiernos regionales, quienes, en su mayoría, prestan servicios directos a la comunidad y al público en general.

Además, la rigidez del régimen de servicio civil limita la flexibilidad y capacidad de gestión de una entidad como la SUNAT, que requiere un enfoque ágil y competitivo en la administración de talento humano. Al supeditarse a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se compromete la autonomía de la SUNAT y su capacidad para cumplir con sus funciones de manera eficiente. Intentar ajustar una estructura administrativa general a una institución tan altamente especializada podría impactar negativamente su desempeño.

Normativas y Políticas Propias de la SUNAT

La SUNAT cuenta con un marco normativo integral que abarca políticas relativas y con un Cuadro de Asignación de Personal (CAP), manuales de puestos y procedimientos, reglamentos internos y de seguridad laboral, entre otros. Todas estas normativas son coherentes con la Ley de Fortalecimiento de la SUNAT y respaldan la especificidad de su gestión.

La implementación del régimen del servicio civil también afectaría la capacitación especializada que se ha desarrollado con éxito durante las últimas dos décadas. Bajo las disposiciones de la Ley Servir, el costo de la capacitación no podría exceder el doble de la remuneración del trabajador, limitando considerablemente el desarrollo profesional en áreas especializadas críticas para el funcionamiento de la SUNAT.

La Importancia de Mantener el Régimen Actual

Para que la SUNAT pueda cumplir cabalmente con las funciones y responsabilidades que se le asignan, es fundamental mantener su régimen de organización, empleo, rendimiento, compensaciones, formación, capacitación y disciplina bajo los parámetros del régimen de actividad privada. Esto garantiza la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades del servicio y responder a las exigencias de la administración tributaria.

La línea de carrera propia de la SUNAT, compatible con el régimen laboral de la actividad privada, es esencial para preservar la especialización y experiencia técnica adquirida, lo que permite a la institución cumplir con su misión sin comprometer sus altos estándares de eficacia.

En conclusión, la SUNAT ha sido equipada con los recursos y atributos necesarios para desempeñar sus funciones de manera eficiente, lo que le ha permitido alcanzar niveles avanzados de capacidad y especialización. Cambiar su régimen laboral no solo desestabilizaría esta estructura exitosa, sino que también pondría en riesgo la recaudación tributaria y el cumplimiento de las metas asignadas al servicio. Es crucial que se mantenga su autonomía y el modelo de gestión actual para garantizar la sostenibilidad y efectividad de sus operaciones.
El TC rechazó excluir a ciertas entidades –como SUNAT- de los alcances del régimen de servicio civil aprobado por la Ley 30057, por no documentarse suficientemente respecto de su naturaleza y particular función, o debido a una mala lectura del rol de entidades consideradas estratégicos como también lo son el BCRP y la SBSyAFP. Estas últimas sin embargo lograron que se ratifique el régimen que les facilitó un manejo gerencial del personal (D. Leg.728) obteniendo la ratificación de dicho régimen mediante la aprobación de la ley 30647 por el congreso de la Republica.

III. NECESIDAD Y VIABILIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

La **necesidad de una ley de carrera especializada,** considerando indispensable dotar a la SUNAT de un marco normativo que regule la carrera del servidor de la administración aduanera y tributaria. Esto incluiría aspectos relacionados con el ingreso, la progresión y el término de la relación laboral, en línea con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional (TC), que legitima la exclusión de determinadas entidades[18] del régimen del Servicio Civil cuando sus funciones específicas así lo ameriten.

Limitaciones de la Normativa Actual

Cabe destacar que la Resolución de Superintendencia N° 342-2015/SUNAT, que establece la Política de Carrera Laboral actualmente vigente, carece de rango legal. Sin embargo, desbroza regulaciones

[18] Ejemplos: la Ley Universitaria N°30222; la Ley 23536, que regula la carrera de los profesionales de la Salud; la Ley 29944, de la Carrera Pública Magisterial; el Decreto Legislativo 1149, de la carrera del personal de la Policía Nacional, entre otros

necesarias respecto de ingreso, progreso y extinción de la relación laboral, resulta imprescindible avanzar hacia una Ley de Carrera del Servidor Aduanero y Tributario que garantice mayor predictibilidad y meritocracia.

Comparativa Internacional

En el análisis comparativo con otros países, se observa una tendencia a mantener regímenes de carrera diferenciados para servidores en áreas aduaneras y tributarias, independientemente.

Implicancias de la Falta de Claridad Normativa

Permitir ambigüedades en el régimen laboral de la SUNAT podría abrir espacios para injerencias externas que afecten su gestión técnica y autónoma. Esto tendría consecuencias impredeciblemente onerosas para el país. Por ello, las lecciones históricas al respecto deben ser cuidadosamente evaluadas y consideradas para evitar errores del pasado.

El trato discriminatorio entre los trabajadores entre los distintos regímenes laborales.

Este problema se fundamenta en la falta de justificación, al mantenerse a los empleados en distintos regímenes laborales, empero en la práctica en su gran mayoría cumples las mismas funciones, con lo que se evidencia claramente un forma de exclusiones y maltratos en sus derechos laborales, por lo que es indispensable que el régimen laboral sea homogéneo conforme a su ley de creación que establece que los trabajadores serán contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada es decir dentro del régimen laboral del decreto legislativo 728.

- "Así como los empleados y trabajadores del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República".

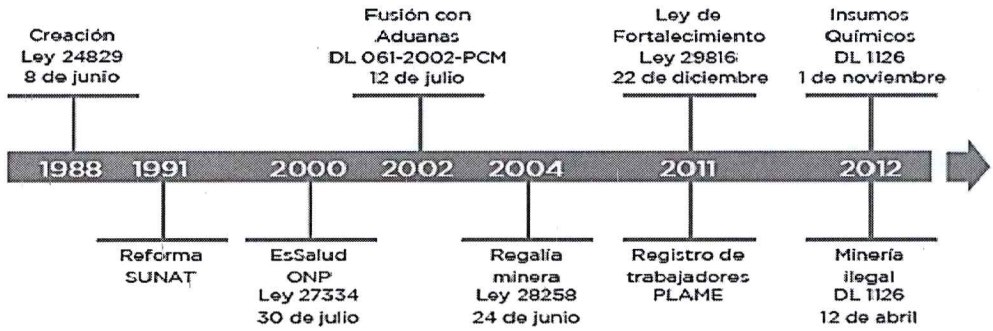
Criterios para excepciones al régimen del Servicio Civil

El Tribunal Constitucional ha establecido que, para exceptuar a una entidad del régimen general del Servicio Civil, deben concurrir dos factores esenciales:

1. La **naturaleza especial** de la función o servicio.
2. La existencia de una **carrera**, vista desde la perspectiva de la progresión.

LA SUNAT SE ENCUENTRA DENTRO DE LA NATURALEZA ESPECIAL PARA QUE SUS EMPLEADOS Y TRABAJADORES SE INCORPOREN EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728.

CUADRO 1: Evolución Institucional de Sunat



Organismo Técnico Especializado

En relación con el primer factor, la SUNAT cumple con esta condición o requisito, ya que, desde su creación hasta la actualidad, ha mantenido autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa. Esto se evidencia en la evolución de las leyes que han regulado su funcionamiento, tal como se detalla a continuación:

- **Ley N.° 24829 (7 de junio de 1988):** En su

Asimismo, en su artículo 2, estableció la creación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria bajo las mismas características de autonomía y descentralización del Sector Economía y Finanzas.

La SUNAT cumple plenamente con ambos requisitos, lo que justifica su designación como Organismo Técnico Especializado, según lo dispuesto por la Ley de Fortalecimiento de la SUNAT (Ley N° 29816).

Competencias de la SUNAT según su naturaleza técnica

De acuerdo con el artículo 4 de su Reglamento de Organización y Funciones[19],, se establece sus competencias y atribuciones a nivel nacional en las siguientes forma:

- **La administración tributaria:** comprende recabar y fiscalizar los tributos del gobierno nacional y los conceptos tributarios y no

[19] Mediante R.S. N° 000159-2024/SUNAT se aprueban el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAT

tributarios que son asignados por ley o por convenios interinstitucionales.

- **La política aduanera:** cumple la función de Implementar, inspecciona el cumplimiento de la política aduanera en todo el territorio nacional, sobre el tránsito y tráfico internacional de personas, mercancías por medios de transporte terrestre, aéreo y marítimo. Además, facilita las actividades aduaneras relacionadas con el comercio exterior.
- **El Control y Fiscalización:** Supervisa el ingreso, permanencia, transporte, traslado y salida de productos relacionados con actividades mineras, insumos químicos y maquinarias que puedan ser utilizadas en la minería ilegal. Asimismo, fiscaliza los insumos químicos, productos, subproductos, maquinarias y equipos que puedan ingresar y salir del territorio nacional.

Todas estas funciones que cumple SUNAT, se pueden graficar en algunos importantes resultados positivos para el país:

La Recaudación tributaria 2024

SUNAT a nivel de los ingresos Tributarios del Gobierno Central[20] ha alcanzado el año 2024 la recaudación de **S/ 155,756 millones de soles**, importe que representa un crecimiento del 3.3 % respecto de lo obtenido en el año 2023.

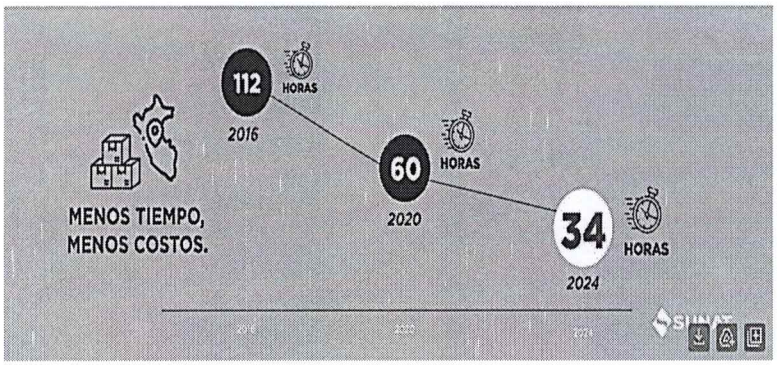
Entre el 2021 y 2023 los ingresos tributarios recaudado un promedio de S/ 148 mil millones, ello superando en más de S/ 46 mil millones en lo que registrados en los años anteriores de 2017 a 2019, conocido como pre pandemia. Para la presente referencia de comparación, no se considera el año 2020 al ser considerado un año atípico, siendo que el mundo entero sufrió el golpe de la pandemia de la COVID-19.

Tiempo total promedio de liberación de mercancías (TTLM)

En el año 2024 el TTLM alcanzó 34.2 horas hombre, lo que representamos una reducción considerable de 77.6 horas en referencia lo registrado en el año 2016. En conclusión, esto significativa una disminución, teniendo en cuenta que en la actualidad se entró a una era digital del (100% virtual, cero papeles y sin trámites presenciales), lo que reduce costos y tiempos en las transacciones internas e internacionales; y por un mayor acogimiento al despacho anticipado, permitiendo que las mercancías sean declaradas antes del arribo al país, promoviendo la eficiencia de la cadena logística.

[20] Boletín Especializado Sunat – BES. Enero 2025, pág. 3.

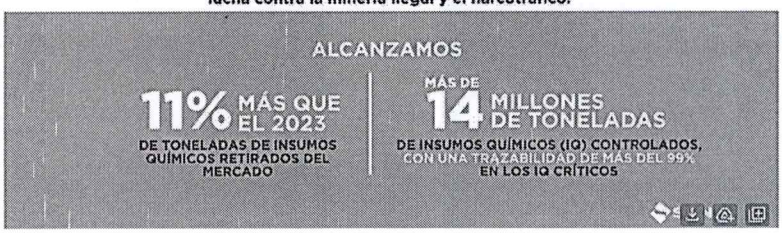
Facilitamos el comercio exterior lícito



1. **Acciones de Control y Fiscalización de Insumos Químicos**



Las acciones de control y fiscalización de Insumos Químicos contribuyen a la lucha contra la minería ilegal y el narcotráfico.



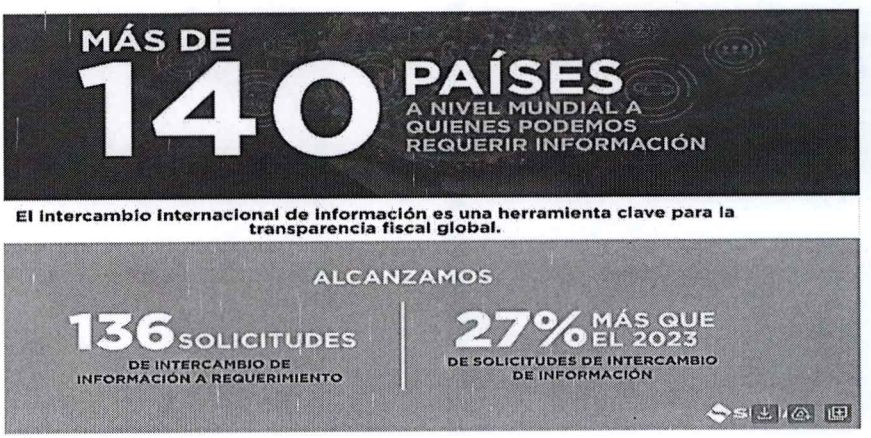
2. **Capacitación a exportadores y MyPEs**



3. **La creación de la Intendencia de Aduana de Chancay y el fortalecimiento de las operaciones aduaneras**



4. **Intercambio de información con otros países**



Fusión de la SUNAD y la SUNAT: Naturaleza Especial y Particularidad en la Prestación de sus Servicios

En aplicación del Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, se ordenó la fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) a la Superintendencia Nacional de Tributos Internos (SUNAT). Con lo que se consolidó como el ente administrador de los tributos internos y derechos arancelarios del Gobierno Central únicamente a la SUNAT.

Funciones Tributarias y Aduaneras

Así la SUNAT, por su especial naturaleza y particularidad, administra tributos internos y aduaneros, principalmente:

- Impuesto General a las Ventas,
- el Impuesto a la Renta,
- Impuesto Selectivo al Consumo,
- Régimen Único Simplificado,
- Impuesto Especial a la Minería, y
- Derechos arancelarios derivados de la importación de bienes.

Control Aduanero: SUNAT implementa controles basados en

indicadores de riesgo para mercancías, personas y medios de transporte. Según estos indicadores, las mercancías se canalizan de la siguiente manera:

- **Canal rojo**: Reconocimiento físico y depósito temporal.
- **Canal naranja**: Revision documentaria.
- **Canal verde**: No requiere inspección física ni documental.

Estas acciones aseguran el cumplimiento de las normas y previenen el ingreso de mercancías prohibidas.

- **Exportaciones y Patrimonio Cultural:** En las exportaciones definitivas, la SUNAT realiza reconocimientos físicos para verificar el correcto uso de beneficios como la restitución de derechos arancelarios. Además, controla la salida de bienes clasificados como Patrimonio Cultural de la Nación para garantizar su autenticidad y prevenir el tráfico de piezas robadas.
- **Control de Bienes Fiscalizados:** Supervisa insumos químicos y otros materiales que podrían ser utilizados en actividades ilícitas, como la fabricación de drogas.
- **Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo:** Permite el ingreso de mercancías con suspensión de tributos, con el objetivo de transformarlas y exportarlas en un plazo determinado.

La Modernización Institucional y Reestructuración de la SUNAT

Se da en el marco de la Ley N° 29816 Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, otorgándole las facultades otorgadas por la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2014, la SUNAT implementó un proceso de modernización institucional para cumplir su misión de:

- Incrementar la eficiencia y eficacia de sus procesos internos, mejorando la recaudación tributaria del gobierno nacional.
- Aumentar la presión tributaria mediante la ampliación de la base de contribuyentes.
- Reducir la evasión y elusión tributarias.
- Facilitar el comercio internacional.

Como parte de este proceso, de fortalecimiento a la SUNAT, se adoptaron medidas como simplificación organizacional, inicialmente aprobadas por la Resolución de Superintendencia N° 122-2014/SUNAT, modificaciones completadas por la Resolución de Superintendencia N.° 000149-2024/SUNAT, vigente a partir del 31 de octubre de 2024. La estructura orgánica vigente se muestra en el

Gráfico 1, según el Anexo 2 de la sección segunda del ROF[21].

Estrategia de Formalización Tributaria

Las políticas económicas adoptadas en el ámbito tributario se fundamentan en una estrategia de formalización, cuyo objetivo principal es ampliar la base de contribuyentes mediante:

- El registro de transacciones previamente no declaradas, apoyándose en herramientas como el Régimen MYPE Tributario (RMT) y el uso obligatorio de facturas y comprobantes de pago electrónicos.
- La formalización de rentas no declaradas para fortalecer el control sobre patrimonios no justificados, complementada con medidas de amnistía fiscal y repatriación de capitales.

Estas políticas se combinan con la simplificación administrativa y la reducción de costos de cumplimiento, promoviendo la formalización tributaria y aumentando la recaudación.

Integración con la OCDE y Medidas Anti evasión

En el marco del proceso de la Organización para la Cooperación y el Progreso Financieros con la (OCDE), y el Estado, se ha comprometido a implementar políticas tributarias dirigidas a:

- Combatir esquemas de evasión y elusión fiscal internacionales que erosionan la base imponible y trasladan beneficios (BEPS).
- Establecer mecanismos que faciliten el intercambio de información y la asistencia mutua entre administraciones tributarias, con el fin de mejorar el cumplimiento fiscal y ampliar la base de contribuyentes.

Cambios en la Estructura Orgánica de la SUNAT

En atención a estas prioridades, la SUNAT reestructuró su organización, adoptando las siguientes medidas clave:

a. Creación de una unidad orgánica encargada de implementar las disposiciones sobre el regreso de capitales.

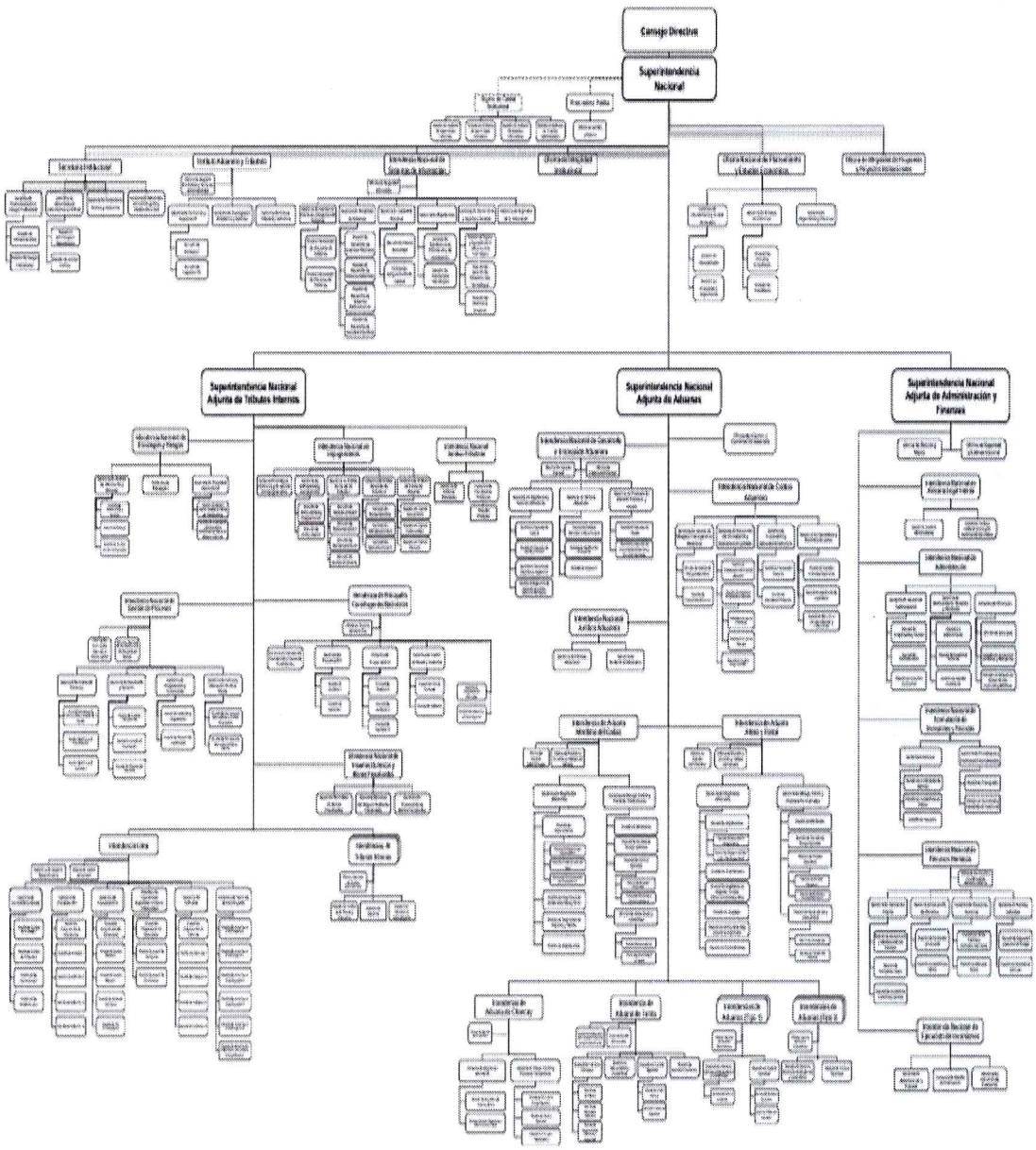
b. Establecimiento de la unidad orgánica comprometido con la asistencia administrativa en materia tributaria, alineada con los estándares internacionales definidos por la OCDE.

[21] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sunat.gob.pe/institucional/quienessomos/igo/dofp/2024/organigrama.pdf

c. Rediseño del órgano encargado de los sistemas de información, que ahora depende directamente de la Superintendencia Nacional, debido a su rol estratégico y transversal.

ORGANIGRAMA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

(Según el Anexo 2 de la sección segunda del ROF, modificado por el artículo 3 de la R.S. N° 000149-2024/SUNAT, vigente a partir del 31OCT2024)



MEJORA PROGRESIVA DE LOS PROCESOS TRIBUTARIOS Y ADUANEROS[22]

Modelo de Gestión por Resultados de la SUNAT

La SUNAT opera bajo un Modelo de Gestión por Resultados, respaldado por un moderno Sistema de Planeamiento y Control de Gestión. Este Sistema se estructura en dos componentes principales:

1. **Cartera de Programas y Proyectos:**
   - Incluye programas de cambio con sus respectivos proyectos componentes y proyectos independientes.
   - A través de esta cartera, se gestionan los procesos de cambio y modernización institucional, promoviendo una gestión más eficiente y efectiva.
2. **Indicadores y Metas de Resultados:**
   Contempla un conjunto integral de indicadores y metas de desempeño para cada proceso, tanto de tributos internos como aduaneros, además de los procesos de apoyo y soporte.

Control de Gestión y Monitoreo de Desempeño

El Control de Gestión es un pilar fundamental del modelo, basado en un sistema de monitoreo, control y seguimiento del desempeño de los procesos y resultados obtenidos. Este sistema es dirigido y supervisado directamente por la Alta Dirección, con el apoyo de una sofisticada herramienta informática que facilita el registro y control de resultados. La evaluación se lleva a cabo mediante un protocolo definido, que incluye reuniones mensuales presididas por el Superintendente Nacional junto con los directivos a nivel nacional. Durante estas sesiones, se analizan los avances y se implementan las medidas correctivas necesarias para asegurar el cumplimiento de las metas establecidas.

Política de Gestión del Cambio y Progresos desde 2016

En el marco de su política de gestión del cambio, la SUNAT ha implementado desde 2016 a la actualidad modificaciones progresivas en sus procesos institucionales, tanto en la gestión de tributos internos como en el ámbito aduanero. Estos esfuerzos están orientados a optimizar su funcionamiento y a responder a los retos de una administración moderna y eficiente.

DESARROLLO DEL RECURSO HUMANO.

[22] Memoria Sunat 2016.

De acuerdo con el siguiente cuadro[23] del total de los Grupos Ocupacionales el Grupo Ocupacional Especialista (GOE) representa el 99.5% del régimen laboral 728.

REGIMEN LABORAL	GRUPO OCUPACIONAL	CARGO ESTRUCTURAL O NIVEL	N.° TOTAL DE REGISTROS
D.L 728	Auxiliares	A-1	161
D.L 728	Profesionales	P-1	2,729
D.L 728	Profesionales	P-2	1,109
D.L 728	Profesionales	P-3	1,098
D.L 728	Profesionales	P-4	1,229
D.L 728	Profesionales	P-5	491
D.L 728	Profesionales	P-6	24
D.L 728	Técnicos	T-1	142
D.L 728	Técnicos	T-2	254
D.L 728	Técnicos	T-3	165
D.L 728	Técnicos	T-4	618
D.L 728	Técnicos	T-5	12
D.L 276	Profesionales	SPB	2
D.L 276	Profesionales	SPC	1
D.L 276	Profesionales	SPD	4
D.L 276	Profesionales	SPE	1
D.L 276	Técnicos	STA	2
D.L 276	Técnicos	STB	1
D.L 276	Técnicos	STB	1
TOTAL			**8,045**

Asimismo, cabe señalar que La SUNAT tiene trabajadores en los tres regímenes laborales:

- Decreto Legislativo N.° 276,
- Decreto Legislativo N.° 728 y
- Decreto Legislativo N.° 1057, Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

POR REGIMEN LABORAL	Nº TRABAJADORES a NOV 2024 (*)
Decreto Legislativo 728 y 276	8673
Decreto Legislativo 1057	3552
TOTAL	**12,225**

(*) Información INRH por la LTAIP del 25.11.24

La constante Capacitación especializada en materia aduanera y tributaria

Mediante el Instituto Aduanero y Tributario (IAT), anteriormente conocido como la Escuela Nacional de Aduanas (ENA) es el único

[23] Informe N.° 000098-2024-SUNAT/8H2100 de la Gerencia de Presupuesto y Formulación de Inversiones 9.7.2024.

centro especializado en materia aduanera en el país, que ofrece capacitación laboral en el ámbito del Servicio.
De acuerdo con lo establecido en el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el IAT es un órgano dependiente de la SUNAT, así como aquellos destinados a la formación, capacitación y especialización permanente del personal en los campos aduanero y tributario.

De la Escuela Nacional de Aduanas (ENA) al Instituto Aduanero Tributario (IAT) [24]

La Escuela Nacional de Aduanas (ENA): Historia y Evolución
La Escuela Nacional de Aduanas (ENA) fue creada mediante Resolución Suprema el 28 de marzo de 1957, con el propósito de capacitar a los servidores públicos que se integraban a la Administración Aduanera. Desde su fundación, la ENA también brindó capacitación a diversas instituciones relacionadas con el ámbito aduanero, como la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría y otras entidades afines.

Es importante destacar que, en 1983, la ENA fue respaldada por un Plan de Cooperación Técnica suscrito con la República Federal de Alemania. Este proyecto tuvo como objetivos:

- Establecer líneas educativas definidas mediante un Reglamento de Capacitación.
- Formar profesores especializados en temas aduaneros como docentes estables.
- Capacitar al personal en manejo administrativo, organizacional y planificación educativa de la Escuela mediante cursos especializados en técnicas aduaneras.
- Equipar a la ENA con un moderno local propio.

Durante este periodo, tras rigurosos concursos públicos, se capacitó a profesionales en cursos anuales para Especialistas y Oficiales de Aduanas. Quienes aprobaron estos programas de especialización pasaron a formar parte del grupo de profesionales responsables del despacho y control aduanero.

Cursos Especializados de la ENA (1957-2002)

Durante su trayectoria, la Escuela Nacional de Aduanas desarrolló diversos cursos de formación especializada, encaminados para el personal del servicio aduanero, consolidándose como una institución clave en la profesionalización del personal aduanero en el país.

[24] http://magoyarse.blogspot.pe/2014/09/de-la-ena-al-iat.html

ITEM	AÑO	CURSOS
01	1957-1971	Vistas
02	1971-1973	Técnicos Aduaneros
03	1974-1975	Vistas aforadores Vistas Valoradores
04	1975-1981	Técnicos Aduaneros
05	1983-1991	De Nivelación Básica y Complementaria para Personal con Título o Grado Académico Técnicos Aduaneros
06	1991-2002	Especialista en Aduanas y Oficial de Aduanas para Personal Profesional

Todo trabajador debe aprobación de estos cursos certificados, que incluían la correspondiente titulación, habilitaba al personal para desempeñarse en el servicio especializado aduanero. Estos programas seguían una estructura curricular uniforme, con asignaturas y equivalencia, distinto únicamente en los contenidos temáticos, con doctrinas y legislaciones aduanera vigente al momento de impartir conocimientos teóricos.

Curso de Administración Tributaria y Aduanera (CAT)

Los cursos se reconocían como programas de especialización con valor académico, conforme a lo determinado en la primera disposición final del Reglamento del Curso de Administración Tributaria y Aduanera, aprobado mediante la Resolución de Superintendencia N° 116-2009/SUNAT.

De acuerdo con el artículo 1 del mencionado Reglamento[25], el CAT es un curso de formación integral, orientado al desarrollo de técnicas sobre la administración de aduanas y tributos.

El curso se ofreció en dos versiones:

- **CAT-Aduanas:** Enfocado en la administración aduanera.
- **CAT-Tributos Internos:** Centrado en la administración de tributos internos.

La aprobación de alguno de estos programas de especialización se constituía en requisito indispensable pararte de recursos humanos de la SUNAT, permitiendo su participación al asumir funciones de fiscalización en la administración tributaria y aduanera.

Información y Representación de Concursos Internos y Externos

Según información proporcionada por la SUNAT, se presentan a continuación dos gráficos que ilustran los concursos internos y externos realizados en los últimos años por el Instituto Aduanero y

[25] R.S. N° 116-2009/SUNAT. Reglamento CAT

Tributario (IAT).

PARTICIPACIÓN EN CURSO ADUANERO Y TRIBUTARIO (PROCESO INTERNO) AÑOS 2016-2024

Curso	Postulantes	Evaluados	Convocados	Contratados
CAT IV - Proceso Interno	357	320	86	No aplica
CAT V - Proceso Interno	192	187	69	No aplica
CAT LXIV - Proceso Interno	402	374	205	No aplica
CAT ADUANAS LXXVIII - Proceso Interno	518	454	200	No aplica
CAT TRIBUTOS INTERNOS LXXIX -Proceso Interno	1514	1386	312	No aplica
	2983	**2721**	**872**	

Elaboración Propia.

PARTICIPACIÓN EN CURSO ADUANERO Y TRIBUTARIO (PROCESO EXTERNO) AÑOS 2016-2024

Participación en Curso Aduanero y Tributario (Proceso Externo) – Del 2017 al 2024.

MODALIDAD	D.L. 728

ADJUNTA Y RÉGIMEN	Nº PROCESOS	Nº PLAZAS	Nº POSTULANTES	Nº GANADORES
CURSO ADUANERO Y TRIBUTARIO	5	2,258	110,367	2,131
2018	1	51	7,282	51
2019	1	365	15,534	365
2020	1	474	24,493	472
2023	2	1,368	63,058	1,243
Total general	5	2,258	110,367	2,131

(*) El segundo proceso del Curso Aduanero y Tributario de 2023, todas las etapas del procesos de selección fueron desarrollados en el año 2024.

Capacitación Especializada del Instituto Aduanero y Tributario (IAT)

El Instituto Aduanero y Tributario (IAT) se distingue como la única institución en el país que ofrece formación especializada a personal **externo** mediante programas diseñados para la obtención de los títulos de Agente de Aduanas y Auxiliar de Despacho Aduanero. Estos programas son fundamentales para la profesionalización en el ámbito aduanero y se estructuran de la siguiente manera:

1. **Curso de Agente de Aduanas:** Este curso permite a los participantes capacitarse para ejercer funciones como Agentes de Aduana, siempre y cuando aprueben el programa. Quienes culminen con éxito son **autorizados** por la Administración para desempeñarse como auxiliares de la función pública en los despachos aduaneros, conforme a lo dispuesto en los artículos 23° y 25° de la Ley General de Aduanas (Decreto Legislativo N.° 1053 y sus modificatorias).
2. **Curso de Auxiliar de Despacho Aduanero:** Este programa está orientado a formar personal altamente calificado y comprometido con la facilitación del Comercio Exterior, contribuyendo al desarrollo y eficiencia de las operaciones aduaneras.

LA PRESENTE SE JUSTIFICA QUE EL TRABAJADOR DE LA SUNAT, ESTE BIEN REMUNERADO Y NO SEA FACTIBLE DE ILEGALIDADES

Mediante la Ley Marco del Empleo Público (LMEP): como un Primer Paso, se enfrenta a diversas deficiencias en el sistema de empleo público, como la falta de un sistema institucionalizado para gestionar los recursos humanos del Estado. Tiene como principal objetivo promover una administración pública moderna, y descentralizada; bajo los principios éticos y democráticos, basada en el respeto al Estado de Derecho.
En el Perú, la reforma del empleo público ha sido impulsada por la necesidad de superar las debilidades del Estado y sus sistemas democráticos, así como por la presión de organismos internacionales que ofrecieron soluciones para mejorar la gestión pública. Desde la década de 1980, la modernización de las administraciones públicas ha sido un elemento distintivo del desarrollo nacional[26].
En línea con los principios de la LMEP, el Decreto Supremo N.° 034-2004-PCM estableció lineamientos para la elaboración del Cuadro para Asignación de Personal (CAP) en las entidades públicas. Esto busca definir correctamente los cargos y su correspondencia con la estructura orgánica de cada institución, siguiendo los criterios de la Modernización de la Gestión del Estado.

La SUNAT y la Necesidad de un Régimen Específico

Para garantizar el cumplimiento efectivo de sus funciones, es fundamental que la SUNAT cuente con un régimen especializado que permita el desarrollo de una carrera pública alineada con su naturaleza técnica y operativa. Esto no solo fomentará la profesionalización de su personal, sino que también asegurará una gestión eficiente de los recursos fiscales y aduaneros del país.

La Ley Marco del Empleo Público (LMEP) como Base Legislativa

La Ley N.° 28175, conocida como Ley Marco del Empleo Público (LMEP), constituye un punto de partida para sustentar la propuesta legislativa actual. Esta norma establece la existencia de grupos ocupacionales, adoptando un modelo mixto que combina elementos del sistema cerrado del servicio civil con aspectos del sistema abierto. En este modelo, el acceso al servicio civil se realiza a través de grupos ocupacionales, mientras que la progresión en la carrera administrativa permite asumir funciones y responsabilidades de mayor complejidad o dificultad en niveles superiores.

[26] RAMIO, Carlés y SALVADOR, Miquel. Servicio Civil en América Latina: Reflexiones y Propuestas Tentativas.

Un aspecto central de este sistema es que, para acceder a una plaza en el empleo público, los postulantes deben cumplir los requisitos y atributos específicos asociados a la vacante, asegurándose que todas las plazas estén debidamente descritas.
El modelo peruano, al adoptar esta estructura mixta, define una carrera que inicia con el acceso a grupos ocupacionales y evoluciona mediante la ocupación de diversos puestos a lo largo del tiempo. Sin embargo, esto ha generado una dicotomía: por un lado, el acceso ocurre a través de cuerpos o estructuras cerradas; por otro, la progresión en la carrera se basa en puestos concretos, característico del modelo abierto. Esto crea un equilibrio frágil donde los conocimientos y aptitudes iniciales pueden no ser específicos para los puestos ocupados posteriormente. Este escenario introduce discrecionalidad, algo que la norma busca minimizar mediante el principio de mérito y capacidad.
Así, el artículo 13° de la LMEP señala que el desempeño laboral exclusivo debe ser retribuido de forma equitativa y justa, evaluado bajo criterios como universalidad, base técnica y competencia laboral, en línea con el principio de mérito y capacidad. No obstante, la norma no detalla explícitamente cómo se llevará a cabo la evaluación del empleado público, lo que representa una limitación.

La Ley del Servicio Civil (LSC): Un Modelo Cuestionado

En 2013 se promulgó la Ley N.° 30057, conocida como Ley del Servicio Civil (LSC), con el propósito de mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos mediante un mejor servicio civil y el desarrollo profesional de sus integrantes (artículo II de la LSC).

Sin embargo, varias disposiciones de esta ley fueron cuestionadas, especialmente las relacionadas con la estructura del servicio civil y los derechos colectivos[27].

Tras diversas sentencias el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales a las normas que limitan a las negociaciones colectiva entre la entidad y sus trabajadores, así como aquellas relacionadas con las conductas arbitrarias por parte de las entidades y en particular las exclusiones aplicadas a determinadas categorías de servidores.

Lo que se pretende es que, la Ley del Servicio Civil, excluyó a servidores de entidades como el Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República, además de carreras especiales

[27] Véase al respecto: NEVES, Javier. "Límites al contenido de la negociación colectiva impuestos por el Estado a sus trabajadores". En: *Themis. Revista de Derecho*, número 65, 2014, pp. 107-116.

como las judiciales, policiales y magisteriales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional señaló que estas exclusiones debían justificarse con base en funciones de especial naturaleza o particularidad.
En su sentencia, el Tribunal argumentó que las funciones de ciertas categorías de servidores *"no tiene la especial naturaleza o la particularidad requerida en relación con la prestación de servicios de los demás servidores civiles, de manera tal que, sea indispensable o necesaria la regulación de un tratamiento especial"*[28], declarando inconstitucionales dichas exclusiones.

Criterios para Definir Carreras de Naturaleza Especial

El Tribunal Constitucional estableció parámetros para determinar si las funciones de una categoría de servidores justifican su exclusión del régimen general:

1. Exclusión predeterminada por la Constitución (como los servidores de las empresas estatales).
2. Progresión específica o naturaleza especial en la carrera administrativa.
3. Reconocimiento como carrera especial mediante normativa con rango de ley (judicial, policial, magisterial, entre otras).

Aplicando estos criterios, la función aduanera y tributaria cumple con al menos dos:

- Posee una estructura y funciones únicas, no replicables en otros servicios estatales.

Presenta una progresión específica, detallada en el presente proyecto de ley.

Aplicación del Principio de Progresividad y No Regresividad por el Tribunal Constitucional del Perú.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 26 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 2.1 ambos, establecen la obligación de los Estados parte de garantizar el progreso continuo en la realización de estos derechos, lo que implica, como consecuencia directa, la prohibición de cualquier retroceso en su alcance, conocida como el principio de no regresividad.

En cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, y del Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la constitución ha emitido diversos pronunciamientos en donde abordo el principio de progresividad y no regresividad sobre los derechos

[28] De acuerdo al fundamento jurídico 67 de la Sentencia bajo comentario.

fundamentales. A continuación, se presentan algunos casos relevantes:

> **CASO: EXP. N.° 03477-2007-PA/TC** En este caso, la Asociación de Técnicos y Suboficiales de Procedencia de Reserva del Ejército Peruano (ATSOPRE) interpuso una demanda de amparo contra el Ejército del Perú, solicitando la inaplicación de la Sexta Disposición Complementaria del Decreto Supremo N.° 040-97/DE/CCFFAA por considerar que contenía un vicio de nulidad y era discriminatoria.
>
> El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de amparo, señalando que esta disposición vulneraba el principio de no regresividad del derecho fundamental a la seguridad social asumido por el Estado peruano. En uno de sus fundamentos, el Tribunal destacó que la norma introducía una excepción sin justificación válida a la regla contenida en el artículo 2° del decreto supremo, afectando a personal de las Fuerzas Armadas y Policiales.
>
> **CASO: EXP. N.° 0029-2004-AI/TC** Aunque en este caso el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda, desarrolló un análisis significativo sobre el derecho a la seguridad social y el principio de progresividad. En su pronunciamiento, el Tribunal planteó la interrogante de si el tributo regulado por la ley cuestionada violaba el principio de progresividad inherente a todo derecho de contenido social.

El Tribunal señaló que, conforme al artículo 26° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas para lograr de manera progresiva destacando que la progresividad de los derechos reconoce que su plena realización no se puede alcanzar de inmediato, pero insta a los Estados a proceder con la mayor rapidez y eficacia posible. Asimismo, cualquier medida que implique retrocesos deliberados debe ser evaluada cuidadosamente y plenamente justificada en función del impacto sobre todos los derechos protegidos por el Pacto.

Principio de Progresividad y No Regresividad en el Ámbito Laboral

Este principio representa un enfoque esencial para la defensa de los derechos laborales, en particular frente a cambios normativos, como el ingreso al régimen de la Ley de Servicio Civil. Los derechos laborales no solo están protegidos por el derecho nacional, sino que forman parte del "bloque de constitucionalidad", que engloba normas internacionales y principios fundamentales.

Bajo el principio de progresividad y no regresividad es acorde

aplicar al régimen laboral de la SUNAT

Todos los derechos son amparados por la constitución política y los tratados internacionales, la Constitución o las leyes. Existen principios fundamentales, explícitos o implícitos, que son superiores a esas normas y que inspiran su validez. Estos principios establecen lo justo y el deber de actuar en consecuencia.

- **Dimensión positiva:** Se refleja en el avance gradual hacia la satisfacción plena y universal de los derechos protegidos. Esto requiere decisiones estratégicas que prioricen o, en algunos casos, posterguen determinados derechos en función de factores sociales, económicos o culturales.
- **Dimensión negativa:** Se manifiesta como la prohibición de retroceder en los niveles de protección alcanzados, asegurando que no se reduzca el estándar de los derechos ya garantizados. Este enfoque es comúnmente conocido como el "principio de no regresividad".

Barbagelata señala que este principio, además de ser una característica de los derechos humanos fundamentales, aplica al ámbito laboral. Esto implica que la legislación debe orientarse hacia una mayor protección de los derechos fundamentales, interpretando disposiciones de aplicación tanto en el sector público como en el privado, siempre que no sea incompatible con el régimen laboral de la actividad privada.

Según Bidart Campos, los principios, valores y derechos no dependen de su mención explícita en la Constitución, mientras que Cianciardo argumenta que los jueces no solo aplican principios consagrados constitucionalmente, sino también aquellos implícitos, marcando una diferencia entre los principios generales del Derecho tradicional y los principios manejados en el constitucionalismo moderno.

El principio de progresividad, también conocido como ir regresividad, fue incorporado al derecho peruano, mediante los convenios o pactos, en la que el Perú como estado a suscrito, ello está reconocido por la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 26, insta a los Estados a adoptar medidas internas e internacionales para garantizar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo con los recursos disponibles.

Además de ser un paradigma en el derecho laboral, este principio es un pilar de los derechos humanos, funcionando como una barrera que impide retrocesos en los niveles de protección alcanzados. Obliga a los gobiernos a garantizar condiciones que permitan el progreso constante hacia la realización plena de los derechos, sin limitarse a los derechos económicos, sociales y culturales.

El desarrollo progresivo de derechos no exime a los gobiernos de su responsabilidad inmediata de trabajar hacia su cumplimiento total. En el ámbito laboral, esto implica que ningún cambio en los contratos debe disminuir derechos; las modificaciones solo son aceptables si benefician al trabajador. Asimismo, el Estado debe impulsar reformas que extiendan y mejoren los derechos de los trabajadores, proporcionando los medios para que estos sean aplicados y se amplíen continuamente.

En la actualidad la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – (SUNAT) Recauda un aproximado del 94% de los ingresos para el Tesoro Público, por medio de recaudación tributaria por su especial naturaleza y sus particularidades de cada tributos internos y tributos aduaneros tales como son:

- El Impuesto a la Renta,
- El Impuesto General a las Ventas,
- El Impuesto Selectivo al Consumo,
- El Impuesto Especial a la Minería,
- El Régimen Único Simplificado, y
- Los derechos arancelarios derivados de la importación de bienes y otros.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEGISLACIÓN COMPARADA EN OTROS PAICES.

CANADÁ: Canada Revenue Agency (CRA)

La Agencia de Ingresos de Canadá (CRA) generalmente contrata personal capacitado, pero sin experiencia previa, al cual se le brinda formación intensiva a lo largo de su carrera. La agencia ofrece diferentes trayectorias de desarrollo profesional:

- Progresión hacia puestos técnicos más avanzados o hacia roles supervisorios y gerenciales.
- Programas específicos de desarrollo para gerentes, ejecutivos y puestos técnicos clave.

Las contrataciones y promociones en la CRA están reguladas por el documento *Public Service Terms and Conditions of Employment Regulations*, y las condiciones laborales se negocian mediante acuerdos con la Alianza del Servicio Público de Canadá.

CHILE: Servicio de Impuestos Internos (SII)

El Servicio de Impuestos Internos (SII), dependiente del Ministerio de

Hacienda, se encarga la fiscalización de los tributos del Gobierno Central, con excepción de los tributos aduanero.
En 2009, la dotación del SII ascendía a 3,995 empleados: 2,405 trabajadores de planta y 1,590 contratados. El SII ofrece una carrera administrativa estructurada en diversos cargos, como jefaturas, técnicos en fiscalización y otros puestos administrativos. Cada cargo cuenta con requisitos específicos y procesos de selección definidos.

COLOMBIA: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es responsable de la recaudación de tributos nacionales, incluidos los aduaneros.
La DIAN es una unidad administrativa especial con autonomía administrativa, presupuestaria y personería jurídica. En 2009, contaba con 9,454 empleados, de los cuales 6,132 eran servidores de planta.
El sistema específico de carrera de la DIAN, establecido en el Decreto N.° 1072 y normas modificatorias, regula el ingreso, capacitación, ascenso y retiro del personal, diferenciándose del sistema general aplicado en otras entidades públicas colombianas. Además, el ingreso y ascenso se basan en méritos y un proceso riguroso de selección.

BRASIL: Receita Federal do Brasil (RFB)

La Receita Federal do Brasil (RFB), dependiente del Ministerio de Hacienda, es responsable de la recaudación de tributos federales, incluidos los aduaneros y las contribuciones sociales (excepto las asociadas a la nómina y trabajo autónomo).
En 2008, la RFB contaba con 31,719 empleados, entre los cuales se encontraban 12,847 Auditores Fiscales (AFRFB), 7,610 Analistas Tributarios (ATRFB) y 11,262 trabajadores de apoyo administrativo. El ingreso a la RFB se realiza mediante concursos públicos organizados por la Escuela de Administración Hacendaria (ESAF).
Auditores y técnicos fiscales deben completar un curso de formación de cuatro meses, obligatorio y aprobatorio. Los ascensos en la RFB se otorgan por tiempo de servicio (cada 1.5 años) o por mérito (anualmente). Además, los trabajadores reciben bonificaciones por desempeño reguladas por ley.

COSTA RICA

En Costa Rica, la carrera administrativa en el ámbito tributario está regulada por la Ley N.° 1581, que permite el ascenso de funcionarios a través de concursos internos y promociones directas. Esta normativa aplica principalmente a los funcionarios del Ministerio de Hacienda.

ECUADOR: Servicio de Rentas Internas (SRI)

El Servicio de Rentas Internas (SRI) administra los tributos del Gobierno Central, excepto los impuestos aduaneros, El SRI es conocida como una institución técnica y autónoma, con patrimonio y personería jurídica propias. En 2010, empleaba a 3,040 funcionarios.
El SRI cuenta con un Estatuto Especial de Personal que regula el ingreso y desarrollo profesional dentro de la institución. Los empleados deben cumplir con requisitos específicos, incluyendo la aprobación de un curso de capacitación y la participación en concursos de mérito.

ESPAÑA

En España, la carrera administrativa está regulada por el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Este regula la promoción profesional mediante modalidades como carrera horizontal, vertical y promoción interna.

ESTADOS UNIDOS - EEUU

En Estados Unidos, las posiciones de ingreso en la administración pública suelen comenzar en los grados GS-5 o GS-7 del Plan General (General Schedule). Los empleados ingresan en programas formales de capacitación y pueden ser promovidos al grado GS-9 y posteriormente al GS-11. Los ascensos a niveles superiores (GS-12, GS-13 y GS-14) son competitivos y dependen de los méritos individuales.

GUATEMALA: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

Es la entidad encargada de recaudar los tributos del Gobierno Central, incluidos los de carácter aduanero. En 2018, se registraron 4,066 empleados trabajando en esta institución.
La SAT dispone de un Sistema de Gestión de Recursos Humanos que abarca procesos como selección y reclutamiento de personal, planificación y desarrollo de carreras, formación, capacitación y adiestramiento continuo. Asimismo, contempla la evaluación del desempeño, que puede generar el otorgamiento de Bonificaciones por Buen Desempeño.

A pesar de que la normativa para la Carrera Administrativa se encuentra establecida en el Capítulo VIII del Reglamento de Trabajo de la SAT (Acuerdo 7-98), actualmente no se encuentra operativa. Sin embargo, como parte del proyecto "Desarrollo del Recurso Humano", está prevista la creación de un manual de Carrera Administrativa y la implementación de una normativa modificada acorde con las necesidades actuales.

HONDURAS: Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)

Es una entidad desconcentrada de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), como responsable de la recaudación de los tributos del Gobierno Central, incluyendo los de carácter aduanero.
La DEI goza de autonomía funcional, técnica, financiera, administrativa y en materia de seguridad nacional. En 2010, esta institución contaba con 2,690 empleados, de los cuales 1,809 eran permanentes y 881 contratados.
En ese mismo año, el Decreto N.° 17-2010 estableció un Régimen Especial Laboral que regula la Carrera Administrativa Tributaria y Aduanera para los trabajadores de la DEI.

ITALIA: Agencia de Ingresos

La Agencia de Ingresos organiza procesos internos de selección con diversos objetivos, tales como:

1. Cambio de área funcional.
2. Cambio de posición económica.
3. Acceso a roles de coordinador de equipo.
4. Asignación a nuevas funciones.

Los sistemas de selección actuales se basan en criterios como tiempo de servicio, formación, experiencia laboral y evaluación en centros específicos (estos últimos aplicados principalmente a los numerales 3 y 4). Además, se están desarrollando métodos de evaluación basados en competencias laborales, especialmente para nuevos empleados y coordinadores de equipo.

MÉXICO: Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Es una entidad desconcentrada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es la que gestiona la recaudación de tributos del Gobierno Central, incluyendo los de carácter aduanero.
En tal sentido la (SAT) cuenta con un Servicio Fiscal de Carrera, regulado en el Título Tercero de su Ley de Creación y complementado por un Estatuto y Disposiciones Reglamentarias. Este sistema organiza siete procesos clave: ingreso, certificación, planificación de carrera, evaluación del desempeño, formación, beneficios y separación.
En 2005, el SAT implementó un Código de Conducta para fomentar políticas de integridad institucional. Dicho código es revisado y actualizado regularmente.

NICARAGUA: Dirección General de Ingresos (DGI)

La Dirección General de Ingresos (DGI) administra los tributos del Gobierno Central, mientras que los impuestos de carácter aduanero son resueltos por la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGA). Ambas, entes son organismos descentralizados del Ministerio de

Hacienda y Crédito Público (MHCP), con autonomía técnica, administrativa y de gestión de recursos humanos. La DGI emplea aproximadamente a 1,800 trabajadores.

PANAMÁ: Dirección General de Ingresos (DGI)

La Dirección General de Ingresos (DGI), que depende del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se encarga de recaudar los tributos del Gobierno Central, a excepción de aquellos de carácter aduanero (como impuestos de importación y el ITBMS).

REPÚBLICA DOMINICANA: Dirección General de Impuestos Internos (DGII)

Es un ente responsable de la recaudación de los tributos del Gobierno Central, excepto los de carácter aduanero, siendo de exclusividad de la Dirección General de Aduanas (DGA). Ambos entes son descentralizados del Ministerio de Hacienda (MH).
En 2010, la DGII contaba con 2,545 funcionarios activos. Su sistema de recursos humanos contempla dos rutas principales de ingreso: la Carrera Tributaria y la Carrera Administrativa, que están clasificadas en Grupos Ocupacionales, Carreras Profesionales y Técnicas. Cada grupo y categoría tiene requisitos y temarios específicos de formación. La DGII aplica un sistema uniforme de remuneración, ajustado anualmente por inflación. Además, ofrece incentivos económicos trimestrales basados en evaluaciones de desempeño y bonos extraordinarios según los resultados recaudatorios o la reducción de costos.

PORTUGAL: Dirección General de Contribuciones e Impuestos (DGCI)

En Portugal, el 99.8% de los recursos humanos de la DGCI se encuentran bajo el régimen de función pública. El personal de carrera se organiza en categorías, grados (que determinan la escala salarial según la complejidad de funciones) y niveles (subescalas dentro de una misma categoría).
El ascenso de categoría requiere la aprobación de exámenes específicos, mientras que los cambios de nivel están sujetos a evaluaciones periódicas y un examen obligatorio tras tres años en el nivel previo. En ambos casos, la evaluación de desempeño es indispensable.

URUGUAY: Dirección General Impositiva (DGI)

La Dirección General Impositiva (DGI), una unidad ejecutora del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), gestiona la recaudación de tributos del Gobierno Central, excluyendo los de carácter aduanero

administrados por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).
En 2010, la DGI contaba con 1,254 empleados. El Decreto N.° 166/005 estableció un Régimen de Dedicación Exclusiva y de Incompatibilidades, limitando a los funcionarios a desempeñarse exclusivamente en la DGI. Este régimen incluye un sistema extraordinario de retribuciones mensuales y una prima por rendimiento grupal.

Declaración de ARUSHA[29]

La Organización Mundial de Aduanas declara que una de las prioridades de todos los gobiernos es asegurar que las Aduanas se encuentren libres de corrupción, y que un programa nacional efectivo en materia de ética debe tener en cuenta, entre otros, implementar buenas políticas y procedimientos de gestión de recursos humanos y que las prácticas de gestión de recursos humanos, que han probado ser útiles contra la corrupción en Aduanas, incluyen:

a. proporcionar al personal aduanero **salario, otras remuneraciones y condiciones suficientes** que aseguren el mantenimiento de un nivel decente de vida;
b. reclutar y mantener al personal que tenga **altos estándares de ética** y que parezca mantenerlos;
c. asegurar que los procedimientos de **selección y promoción de personal estén libres de influencias y favoritismo** y que estén basados en el principio de mérito;
d. asegurar que las decisiones en materia de despliegue, rotación y reubicación de personal tomen en cuenta la necesidad de eliminar las oportunidades del personal de Aduanas a **ocupar posiciones vulnerables por largos períodos de tiempo**;
e. brindar al personal de Aduanas, tras el reclutamiento y en toda su carrera, adecuada **capacitación y desarrollo profesional** para promover y reforzar continuamente la importancia de mantener **altos estándares éticos y profesionales**; e
f. implementar adecuados sistemas de evaluación y gestión de desempeño que refuerce buenas prácticas y que promueva altos niveles de ética personal y profesional.

ARGENTINA: Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA)

Cuenta con una Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), siendo una entidad autónoma adscrita al Ministerio de Economía y

[29] Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera (OMA) concerniente al buen gobierno y a la ética en las Aduanas, hecha en ARUSHA, Tanzania, en 7 de julio de 1993 (81ª/82ª Sesiones del Consejo) y revisada en junio de 2003 (101ª/102ª Sesiones del Consejo).

Finanzas Públicas (MECON). Este ente es encargado de la recaudación de los tributos para el Gobierno Federal, a ello se suma los tributos de carácter aduanero y los recursos de la Seguridad Social. La (AFIP) opera con independencia administrativa y financiera y, según reportes en 2010, contaba con 23,170 empleados.
La AFIP dispone de un sistema de carrera administrativa y una política de remuneración y beneficios definidos principalmente por los Convenios Colectivos de Trabajo. Desde su creación en julio de 1997, los convenios laborales vigentes en las organizaciones fusionadas (ex - Administración Nacional de Aduanas y ex - Dirección General Impositiva) continúan aplicándose.

BOLIVIA: Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)

Es un ente dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), administra los tributos del Gobierno Central, con excepción de los impuestos aduaneros, que son gestionados por la Aduana Nacional de Bolivia (ANB).
El SIN es una institución autárquica de derecho público con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, funcional, técnica y financiera. En 2010, empleaba a 1,296 personas a nivel nacional, de las cuales 1,160 eran trabajadores de planta y 136 eventuales. Del total de empleados de planta, 594 ingresaron a través de convocatorias públicas internas o externas.

Las legislaciones comparadas.

Varios países de la región han implementado líneas de carrera similares, logrando resultados positivos. A continuación, se presentarán algunos ejemplos relevantes que ilustran estas experiencias internacionales.

Cuadro 1
Carreras públicas de servicios tributarios en la legislación comparada

País	*Carrera pública*	*Norma que la regula*
Brasil	*Carrera de la Auditoría Fiscal de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil*	*Ley N° 10.593 del 6 de diciembre de 2002*
Chile	*Carrera del Servicio Nacional de Aduanas*	*Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas – Decreto de Hacienda N° 329*
	Carrera del Servicio de Impuestos Internos (escalafones)	*Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos (1997)*

Colombia	*Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN*	*Decreto Número 765 de 2005 (anteriormente regulado por el Decreto Número 1072 de 1999)*
Ecuador	*Estatuto Especial de Personal del Servicio de Rentas Internas (régimen de carrera)*	*Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas (Ley N° 41)*
México	*Servicio Fiscal de Carrera*	*Ley del Servicio de Administración Tributaria (DOF 06-05-2009)*
Honduras	*Carrera Administrativa Tributaria y Aduanera*	*Decreto N° 17-2010 Ley de Fortalecimiento de los Ingresos y Racionalización de los Gastos*

Elaboración propia

V. MARCO NORMATIVO

a) La Constitución Política del Estado.

b) **Decreto Legislativo N.° 501 (1 de diciembre de 1988):** Aprobó la Ley General de SUNAT, consolidando su marco normativo.

c) **Decreto Legislativo N.° 639 (1991):** Introdujo una reforma estructural del servicio, junto con la simplificación del Sistema Tributario Nacional, fortaleciendo aún más su funcionamiento.

d) **Ley N.° 29816 (22 de diciembre de 2011):** Publicada en el diario oficial El Peruano, esta ley, en su artículo 3, otorgó a la SUNAT la categoría de Organismo Técnico Especializado[30] adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). SUNAT en la que se le reconoce como un ente con personería jurídica

[30] Según el artículo 33 de la Ley 29158, los *"Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de: 1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional. 2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado."*

de derecho público, con autonomía funcional, técnica, económica, financiera y administrativa.

VI. EFECTOS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa es coherente con la Constitución Política del Estado, este principio en el artículo 10, al establecer el derecho progresivo y universal a la seguridad social para mejorar la calidad de vida. Asimismo, su Cuarta Disposición Final y Transitoria manda interpretar los derechos y libertades de la Constitución conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y tratados internacionales. En materia laboral, el artículo 23 protege especialmente a madres, menores e impedidos, y prohíbe cualquier relación laboral que limite derechos constitucionales o menoscabe la dignidad del trabajador.
El Tribunal Constitucional en sus múltiples fallos, ha reconocido el principio de progresividad junto con el principio de la disposición más favorable al trabajador, ambas consideradas reglas fundamentales en el derecho laboral. Este último principio busca preservar el régimen más favorable al trabajador y es reconocido universalmente desde su inclusión en el inciso 8° del artículo 19 de la Constitución de la OIT.

Siendo que se busca, incorporar a la SUNAT bajo el marco de la Ley N.° 30647, excluyéndola del régimen establecido por la Ley de Servicio Civil. Esta exclusión posiciona a la Administración Tributaria SUNAT como un caso adicional de excepción regulado por la Primera Disposición Complementaria Final de la LSC. Tal como se ha argumentado anteriormente, esta medida se encuentra plenamente alineada con los pronunciamientos realizados por el Tribunal Constitucional en relación a esta materia.
Con esta exclusión formalizada, se establece que las normas

correspondientes al régimen laboral de la actividad privada serán las aplicables para la gestión laboral de la institución.

La propuesta pretende que se le excluya del alcance de la gestión de recursos humanos del Servicio Civil al personal de la SUNAT, se rigen bajo el régimen laboral de la actividad privada. Esta exclusión está fundamentada en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que reconocen la particularidad de la SUNAT como un servicio que requiere un alto nivel de especialización técnica para el cumplimiento de sus funciones institucionales. Además, dicha exclusión se justifica por la naturaleza jurídica de la SUNAT, la cual cuenta con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa.

- Garantizar la aplicación de las normativas tributarias y aduaneras, combatiendo delitos como la evasión, elusión, contrabando y defraudación de rentas.
- Combatir la minería ilegal y el narcotráfico mediante la fiscalización del transporte, ingreso y salida de productos, insumos químicos, maquinarias y subproductos que puedan utilizarse en actividades ilícitas.
- Ofrecer a los administrados servicios que les permitan cumplir con sus obligaciones tributarias y aduaneras, además de brindar apoyo a la ciudadanía dentro de las competencias de la SUNAT.

El análisis de experiencias pasadas resalta la importancia de respetar la autonomía y especialización técnica de la SUNAT. Por ello, resulta plenamente justificado establecer un régimen laboral especial que responda a las necesidades particulares de esta entidad, en concordancia con la normativa vigente.

VII. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no implica **ningún gasto adicional para el erario nacional ni genera costos negativos**, dado que, conforme a la Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, en su artículo 13° señala que, la entidad dispone de recursos propios que le permiten autofinanciarse de manera eficiente.
En tal sentido, esta iniciativa pretende abolir las discriminaciones al reconocer e implementación de una carrera pública especializada y profesional, tal como lo establece el artículo 40° de la Carta Magna.

Además, al concretarse la carrera pública para los trabajadores de la SUNAT, se logrará un impacto directo en el mejoramiento del sistema de recaudación tributaria, lo que beneficiará principalmente a los ciudadanos, al garantizar una gestión tributaria más eficiente y efectiva.
Asimismo, cabe señalar que La SUNAT tiene trabajadores en los tres regímenes laborales:

- Decreto Legislativo N.° 276,
- Decreto Legislativo N.° 728 y
- Decreto Legislativo N.° 1057, Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

POR REGIMEN LABORAL	Nº TRABAJADORES a NOV 20274 (*)
Decreto Legislativo 728 y 276	8673
Decreto Legislativo 1057	3552
TOTAL	**12,225**

(*) Información INRH por la LTAIP del 25.11.24

En el derecho internacional, el principio de progresividad exige que a medida que mejora el desarrollo de un Estado, aumente su

compromiso de garantizar derechos, dado que muchos de estos derechos requieren gasto público en programas sociales. Sin embargo, este principio también demanda un mínimo estándar inmediato, independientemente del nivel de desarrollo económico de cada país.

VIII. VINCULACIÓN AL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente Proyecto de Ley, se enmarca dentro del Marco Jurídico y el lineamiento de las Políticas Sectoriales del País fijadas por el Acuerdo Nacional, así como con los capítulos 1 y II de la Constitución Política del Estado, y se vincula con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, respetando el Estado de derecho y la jerarquía de las leyes. alineada con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, aprobado con Resolución Legislativa del Congreso N° 006- 2024-2025-CR, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 02 de noviembre de 2024, respetando al Estado de derecho y la jerarquía de las leyes. La iniciativa legislativa también está alineada con las Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional.

OBJETIVO I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

- **Política de Estado 1.** FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE DERECHO.

  (...)
- **Política de Estado 8.** DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA PARA PROPICIAR EL DESARROLLO INTEGRAL, ARMÓNICO Y SOSTENIDO DEL PERÚ

También alineada con el **OBJETIVO II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL.**

- **(...)**
- **Política de Estado 10.** Reducción De La Pobreza, con el tema de la lucha contra la pobreza. Tema 30. lucha contra la pobreza.

y 32. búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales.

- **Política de Estado 11.** Promoción De La Igualdad De Oportunidades Sin Discriminación

También alineada con el **Objetivo III. Competitividad en el País:**

- **Política de Estado 14.** Acceso al empleo pleno, digno y productivo. Tema 63. equiparación de derechos laborales.